

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, REGRAS  
MACROFISCAIS E COORDENAÇÃO FEDERATIVA: A  
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

***Prof. Marcos Nóbrega***

*Professor da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP.  
Membro-nomeado da Comissão de Estudos da Concorrência e  
Regulação Econômica – CECORE da OAB/SP. Mestrando  
em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São  
Paulo – USP. Advogado em São Paulo.*

***Prof. Carlos Maurício Figueiredo***

*Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Pernambuco,  
instrutor da Escola de Administração Fazendária (ESAF),  
professor da Universidade de Pernambuco (UPE), Professor da  
Escola de Contas Públicas.*

O Brasil vem convivendo há tempos com um profundo desajuste fiscal, caracterizado pela presença, entre outras, de uma poupança negativa e de déficits públicos reiterados; colapso do modelo de substituição de importação; e, por fim, uma crise da forma e dos métodos de administrar o Estado. A redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional. Tornou-se conseqüentemente, inadiável o equacionamento da questão da reforma ou da reconstrução do Estado que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social.

O tema tornou-se ainda mais relevante com a implantação do mais bem sucedido plano de estabilização econômica do Brasil: o Plano Real. Com o advento desse choque macroeconômico, houve uma mudança drástica na forma de financiamento do estado brasileiro. Relevou-se o imposto inflacionário, tão importante para o financiamento publico nos 30 anos

passados e se adotou uma estratégia de financiamento dos déficits via dívida pública. A estabilização monetária levou a quase um colapso das finanças de muitos estados e municípios, bastante acostumados e acomodados com a utilização da inflação para honrar os seus compromissos financeiros. Logo, a perda da receita de senhoriagem foi compensada pelo aumento extraordinário da dívida pública, sobretudo da dívida interna. É a máxima tão empregada pelos economistas “não se faz omelete sem quebrar os ovos”.

A partir daí, um novo ciclo se instalou. Para garantir a sustentabilidade do sistema, juros elevados foram praticados com o objetivo de atrair cada vez mais os chamados “capitais voláteis” e assim manter os processos de financiamento. Ocorre que os juros excessivos estabeleceram um verdadeiro torniquete na economia real, levando em consequência os indicadores de crescimento econômico a níveis pífios a partir da estabilização econômica.

Se não bastasse essa armadilha em que se meteu a política econômica, a fragilidade dos chamados “mercados emergentes” levou a dois profundos choques externos (1999 e 2000), demonstrando a fragilidade do modelo e a incapacidade “blindar” a nossa economia das flutuações internacionais. Se isso pode servir de algum tipo de consolo, o desenho de nossas crises foi praticamente o mesmo em diversos países emergentes, sobretudo os da região. Destaque negativo para as crises mexicana de 1995 e da Argentina em 2001.

Diante desse quadro, sobretudo no final dos anos 90, cresceu a preocupação dos formuladores da política econômica de estabelecer mecanismos que garantissem a sustentabilidade macroeconômica. Isso é verdade porque a América Latina nesse período, nos dizeres de Martner, viveu o chamado “incrementalismo desordenado” com o aumento excessivo dos gastos em seguridade social, bem como a descentralização de importantes funções do estado. No nosso caso em particular, o quadro ganha contornos mais dramáticos diante da inconsistência econômica da Constituição Federal de 1988 no afã de criar um estado de bem estar social esqueceu de encontrar maneiras adequadas de financiar adequadamente os elevados gastos públicos que cresciam em escala vertiginosa.

Sendo assim, estabelecer mecanismos que ao mesmo tempo contivesse e estabelecesse alguma racionalidade na dinâmica do gasto público no Brasil, além de criar mecanismos eficazes para conter o crescimento da dívida pública passou a ser palavra de ordem nos formuladores de política econômica no Brasil. Tanto isso é verdade que o acordo primevo do assinado pelo Brasil com o FMI já contemplava a necessidade de estabelecer regras rígidas para a sustentabilidade fiscal.

Dentro desse contexto, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/00) como referência de uma nova fase nas finanças públicas no Brasil. A lei de gestão fiscal procurou tratar de diversos aspectos como a ação planejada e transparente; a previsão e correção de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas

com pessoal, da seguridade social e tantas. Além disso, demonstra a preocupação com o estabelecimento de regras quanto às dívidas consolidada e mobiliária, as operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, bem como concessão de garantia. A LRF apresenta a preocupação com o final dos mandatos, estabelecendo uma série de regras restritivas para o período. Além disso, não se pode olvidar do prestígio a mecanismos de transparência e controle social, tão em voga em reformas implantadas em diversos países e essencial para o sucesso dessas novas práticas fiscais.

No entanto, sem dúvida, um dos pontos mais relevantes da LRF é a imposição de sanções aos entes que a descumprirem. As sanções são amplas, desde a impossibilidade de realizar operações de crédito, até a mais comum sanção de não receber transferências voluntárias. Trata-se, no entanto, de sanções institucionais que abrangem o ente descumpridor e não o gestor. Este último será penalizado criminalmente pela chamada “lei de crimes fiscais” (lei nº 10.028/00), cominando entre outras sanções multas e reclusão de até 4 anos.

Diante de todos esses aspectos, a LRF ganha relevo, posto que o desajuste das contas públicas e trajetória ascendente da dívida pública, colocava em xeque a solvência do país e a possibilidade de implementar um ciclo virtuoso de crescimento autosustentado. Tornava-se imperiosas regras macrofiscais que induzissem a diminuição ou mesmo a estabilização da relação dívida/pib e o controle dos gastos públicos. É exatamente nesses aspectos que centra nossa análise.

A Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF expressa, em certa medida, a maturidade do federalismo brasileiro ao estabelecer regras macrofiscais bastante claras para a efetiva coordenação e cooperação federativa, notadamente diante da assimetria entre os entes integrantes desta federação. Procura harmonizar a descentralização fiscal sob premissas de estabilidade macroeconômica, consolidação de uma nova cultura fiscal e indução de accountability. Este trabalho, portanto, analisa como as regras macrofiscais foram estabelecidas na LRF, como foram operacionalizadas até agora e como influenciaram no fenômeno de coordenação entre os entes federados.

## **REGRAS MACROFISCAIS**

O equilíbrio fiscal é condição necessária, porém não suficiente para alcançar o desenvolvimento. Não podemos, de forma alguma, transformar este novo modelo de gestão fiscal em um “fim em si mesmo” e esquecermos o que são, de fato, mudanças profundas, sobretudo na educação e no bem-estar social. É inegável, no entanto, o mérito da Lei de Responsabilidade Fiscal no sentido de colaborar, e muito, para o ajuste das contas públicas, sem o qual não haverá condições de ultrapassarmos nossas dificuldades.

#### IV. RESPONSABILIDADE FISCAL E MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA

Vimos que um dos mais importantes indicadores fiscais de estabilidade macroeconômica é a manutenção de uma relação estável dívida/PIB. Também observamos que uma das medidas para deter o crescimento da dívida pública brasileira foi a utilização das receitas advindas das privatizações para abatimento desta dívida, embora saibamos que se trata de uma medida temporária. Tal medida demonstrou-se pouco eficiente, pois a dívida pública brasileira entrou em crescimento acelerado após o choque cambial de 1999 e mais ainda pelas incertezas e insegurança do final do ano de 2002.

Sendo assim, a chance de colocar em ritmo administrável a dívida pública brasileira passou a considerar fortemente as medidas chamadas estruturais que irão garantir um ambiente permanente e sólido de estabilidade fiscal. Sobre esse aspecto, sem dúvida, uma das medidas mais relevantes foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal que abriu um novo capítulo na gestão pública brasileira e dotou a administração de novos e eficientes instrumentos para a busca da eficiência e melhoria nos padrões de atuação.

Não é por demais lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma série de dispositivos que têm o objetivo de disciplinar a utilização de receitas de privatizações e evitar, por exemplo, que as mesmas sejam utilizadas em despesas correntes.

##### IV.1. LRF E ESTABILIDADE MACROECONÔMICA

A maior inovação em termos de finanças públicas no Brasil, desde a lei nº 4.320 em 1964, foi a aprovação da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que surgiu em um momento de grande descrédito na gestão pública, diante de muitos exemplos de descalabro financeiro conduzido pelo excesso de endividamento público e elevadas despesas de custeio, sobretudo as despesas com pessoal. A LRF, na verdade, introduziu uma nova cultura do gasto, ou melhor, uma nova cultura da gestão que possibilita valorar o equilíbrio fiscal como meta a ser perseguida. Para tanto, a lei apresenta diversos princípios, diversos parâmetros, entre os quais podemos destacar: o planejamento, a transparência, os limites de endividamento, o estabelecimento de mecanismos para concessão de renúncias fiscais e a prudência.

Sendo assim, a LRF se ocupa de estabelecer padrões de boa governança, apresentando uma preocupação com dois agregados macroeconômicos que muito vem pressionando as contas públicas no Brasil, trata-se do endividamento público (dívida consolidada e a dívida mobiliária) e as despesas de pessoal, sobretudo no que se refere ao aumento excessivo nas

últimas décadas dos gastos com inativos e despesas de natureza previdenciária<sup>1</sup>.

Quanto ao endividamento, a irresponsabilidade fiscal atingiu nas últimas décadas níveis surpreendentes, sobretudo a dívida pública interna após o plano real, determinando um impacto muito grande nas contas públicas. Essa escalada do endividamento público comprometeu a estabilidade macroeconômica e as perspectivas de crescimento, porque o governo, ao restringir o financiamento do déficit público através do imposto inflacionário, optou pelo financiamento via dívida pública, aumentando assim, as taxas de juros no período. Tal política econômica decerto comprometeu o crescimento econômico brasileiro, obstando um desenvolvimento sustentado<sup>2</sup>. Nesse ponto, segundo dados do Banco Central, a relação dívida/PIB pulou de 38% em 1998 para 54% em outubro de 2001<sup>3</sup>, o que representa um grande problema em termos de estabilidade sustentada.

Malgrado o esforço extraordinário do setor público brasileiro em gerar superávits primários<sup>4</sup> (que não contempla as receitas e despesas de natureza financeiras), temos sistematicamente produzido déficits nominais bastante elevados de cerca de 6,34% do Produto Interno Bruto (novembro de 2001). Essa situação demonstra que embora estejamos fazendo um enorme esforço de contingenciamento de despesas correntes, as despesas financeiras sufocam as contas públicas brasileiras. Diante desse diagnóstico, o estabelecimento de regras claras e rígidas para conter a escalada do endividamento público, bem como para a manutenção de uma relação estável dívida/PIB, é imperiosa, sob pena de comprometemos de vez o crescimento econômico, além do que, o endividamento excessivo caracteriza-se como pacto sinistro entre gerações.

A LRF buscou ensejar o planejamento na administração pública bem como determinar a busca de eficiência nos gastos públicos, não necessariamente gastando menos, mas sim gastando “melhor” ao passo que incentivou o aumento da arrecadação própria dos entes federados mediante a cobrança eficiente dos tributos de sua competência. Isso tudo contribuirá para superávits primários que conduzirão para a estabilidade macroeconômica.

Além disso, a LRF determinou a imposição de limites para a dívida pública. O descontrole do endividamento público vem colocando grandes entraves para que o Estado brasileiro, sobretudo os entes subnacionais,

---

<sup>1</sup> STEPHANES, Reinhold. *A Reforma da Previdência Social*. Ed. Record. Rio de Janeiro, 1998.

<sup>2</sup> GIAMBIAGI, Fábio e RIGOLON, Francisco. *A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados*. In *A economia brasileira nos anos 90*. Ed. BNDES. Rio de Janeiro, 1999, 1<sup>o</sup> ed. pág 112.

<sup>3</sup> GIAMBIAGI, Fábio. *Superando as metas fiscais*. Revista Conjuntura Econômica, janeiro de 2002, vol. 56 , nº 1, pag 23.

<sup>4</sup> Fábio Giambiagi observa que a tendência da trajetória do resultado primário do setor público passou de um déficit de 0,4% do PIB em 1995/98 e tende a se estabilizar no patamar de superávit de 0,4% no período 1999/2002.

possam atender as suas funções precípua, sobretudo a prestação de serviços públicos de qualidade à população. No que refere ao endividamento, fica consagrado o princípio básico de controle financeiro chamado “regra de ouro”, segundo a qual o produto das operações de crédito não poderá ultrapassar o montante das despesas de capital no exercício financeiro. É uma regra moralizadora que visa evitar que o endividamento seja utilizado para pagar despesas de custeio e sobretudo despesas de pessoal. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Presidente da República envie ao Congresso Nacional e ao Senado Federal proposta de limites de endividamento para a dívida mobiliária e a dívida consolidada, respectivamente<sup>5</sup>.

Sendo assim, o ajuste fiscal passou a ser grande fator de estabilidade macroeconômica, tanto que as medidas adotadas pelo Governo nos últimos anos privilegiaram o atingimento de superávits primários para deter o crescimento da dívida pública no Brasil.

## IV.2. A LRF E A MELHORIA DA GESTÃO

Erram aqueles que vêem na LRF apenas um documento de natureza fiscal, estéril na conexão com o mundo real. O diploma legal apresenta, de fato, um grande instrumento de melhoria da qualidade da gestão pública no Brasil. O resgate do planejamento público, a elaboração e execução de orçamentos em sintonia com as realidades locais mostram uma verdadeira revolução na gestão.

Tratar o endividamento público com maturidade diante da necessidade de respeitar regras pré-estabelecidas e imunizar a gestão dessa dívida pública de influencia políticas, em muito contribuirá para dotar o setor público de confiabilidade e crédito na gestão das finanças.

### Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

NÓBREGA, Marcos. Lei de Responsabilidade Fiscal, Regras Macrofiscais e Coordenação Federativa: a experiência brasileira. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, nº. 4, dezembro, 2005 - janeiro/fevereiro, 2006. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site [www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)

### Publicação Impressa:

Informação não disponível

---

<sup>5</sup> Esses projetos já foram enviados e aprovados como as Resoluções 40 e 43 do Senado Federal.